

Deliberação nº 01/CC/2012

de 3 de Maio

Processo nº 01/CC/2012

(Recurso administrativo para o plenário)

Deliberam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

Cidália Mariza da Rocha Lopes Coelho, funcionária do Conselho Constitucional, interpôs recurso para o Plenário contra o despacho do Presidente do Conselho Constitucional, *de indeferimento do seu pedido de autorização de frequência do curso de formação de magistrados judiciais*, ao abrigo do disposto no artigo 29, nº 1, alínea j), da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto.

Eis, em resumo, os fundamentos do recurso:

1. Matéria de facto

- a) Após ter sido admitida ao curso de formação de magistrados judiciais, ministrado pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), a Recorrente solicitou autorização do Presidente do Conselho Constitucional para frequentar as aulas do mesmo curso, com duração de 10 meses, contados a partir do dia 05 de Março de 2012.
- b) Tratando-se, na sua óptica, de *uma formação com particular interesse para o Estado no geral e para o [Conselho Constitucional] em particular, a recorrente teve a expectativa de, em prazo razoável, obter despacho favorável, ou seja, deferimento do seu pedido.*
- c) Entretanto, em 4 de Abril de 2012, foi-lhe comunicado o despacho, de que agora recorre, com o seguinte teor: *“Visto, Concordo com o parecer. Informe-se a petionária...”*.
- d) A comunicação do despacho incluía uma nota com o seguinte conteúdo: *“Mais informamos que o despacho acima transcrito é proveniente do pedido de informação e parecer do Exmo. Senhor Secretário-Geral, substituto, de 21/03/12, que em conclusão propôs à consideração superior de Sua Excelência o Presidente do Conselho Constitucional que a funcionária Cidália Mariza da Rocha Coelho, **não seja autorizada** a continuar com a frequência do curso de magistrados judiciais no CFJJ da Matola”*.
- e) Não lhe foi fornecido *qualquer dado adicional relativo à fundamentação jurídica ou factual das razões que terão motivado indeferimento do seu pedido, mas porque mantinha o seu interesse [...] de frequentar o curso em causa, cujas aulas já estavam a decorrer, não podendo frequentá-las porque ainda não autorizada, submeteu, “desesperadamente”, no dia 4 de Abril de 2012, um*

novo pedido, desta feita de licença especial sem vencimento ou licença registada.

- f) *Este pedido foi decidido muito mais cedo em relação ao primeiro, uma vez que, passados apenas dois dias da submissão do requerimento, recebeu a comunicação do despacho do Venerando Presidente do Conselho Constitucional com o seguinte teor: "Visto. Concordo com o parecer. Informe-se a petionária".*
- g) *Actualmente, a recorrente encontra-se a frequentar o curso mas sem o direito ao salário, facto que lesa os seus direitos e afecta gravemente a sua vida.*

2. Matéria de direito

2.1. Da falta de fundamentação do acto administrativo

- h) *No despacho recorrido o Venerando Presidente do CC limita-se a concordar com o parecer do Secretário-Geral. Entretanto, a comunicação do despacho não integrava a fundamentação do acto de indeferimento e sequer foi fornecido à recorrente o parecer com o qual o Venerando Presidente do CC concorda.*
- i) *Esta situação limita, desde logo, as alegações do presente recurso uma vez que a Recorrente não conhece o fundamento que sustenta a decisão. A mesma situação viola o disposto no art. 12 do Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, o qual sujeita à fundamentação os actos administrativos que impliquem designadamente o indeferimento do pedido...*
- j) *O facto de ter sido deferido o novo pedido vem provar que o indeferimento do primeiro não foi motivado por razões de necessidade insuprível da presença da recorrente no seu sector mas por outras razões que seria fundamental a recorrente ter conhecimento para poder se posicionar cabalmente.*

2.2. Da violação de normas legais

- k) *“Na República de Moçambique a educação constitui direito e dever de cada cidadão”, sendo que “o Estado promove a extensão da educação à formação profissional contínua e a igualdade de acesso de todos os cidadãos ao gozo deste direito” – Vide art. 88 da CRM.*
- l) *“Os funcionários e agentes do Estado devem desenvolver através de um processo de formação e aperfeiçoamento, as qualidades técnico-profissionais” – Vide art. 60, nº 1, da Lei nº 14/2009, de 17 de Março (EGFAE).*
- m) *“A formação destina-se a capacitar os funcionários a um mais eficiente desempenho de funções de maior responsabilidade” – Vide art. 75, nº 2, do REGFAE.*
- n) *A Recorrente pretende com a referida formação **capacitar-se para o desempenho de funções de maior responsabilidade e acredita assim que a sua função teria enquadramento no quadro de pessoal do CC, se bem que, trata-se, no geral, de uma função de interesse do Estado.***
- o) *Sendo a duração da formação inferior a um ano, **deveria a funcionária recorrente manter o seu salário mensal na plenitude**, conforme o estabelecido no art. 44, nº 1, al. c) do REGFAE, o que torna ilícito o duto despacho do Presidente do CC por violação das normas legais referidas.*

A Recorrente conclui requerendo que **o duto despacho do Venerando Presidente do Tribunal Constitucional, datado de 3 de Abril de 2012, seja substituído por outro mais conforme com a lei, nomeadamente a concessão da licença para frequência do curso, mas com pagamento das devidas remunerações.**

II

Fundamentação

Antes de apreciar e decidir o pedido formulado pela Recorrente, importa verificar os pressupostos processuais subjectivos e objectivos do recurso.

1. Competência do Plenário

A interposição do presente recurso estriba-se no artigo 29, nº 1, alínea j), da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto¹, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), o qual dispõe que compete ao Presidente do Conselho Constitucional (PCC): *dar posse ao pessoal do Conselho Constitucional e exercer sobre ele o poder disciplinar, com recurso para o plenário do Conselho Constitucional.*

O objecto do recurso é o despacho do PCC, de 3 de Abril de 2012, que indeferiu o pedido de autorização da Recorrente para *a frequência do curso de formação de magistrados judiciais.*

Atendendo a disposição legal em que se fundamenta a interposição do recurso e considerando o objecto deste, impõe-se resolver uma questão prévia, a de saber em que medida o acto administrativo recorrido é subsumível no âmbito do exercício do *poder disciplinar do PCC sobre o pessoal do CC*, isto é, devemos determinar se a matéria objecto do despacho recorrido se reveste ou não de natureza disciplinar.

A relevância processual desta questão reside no facto de que é da sua resolução que depende a aferição da competência, em razão da matéria, do Plenário do Conselho Constitucional para conhecer do mérito do recurso em apreço, à luz do parâmetro substantivo do exercício da mesma competência que se deve extrair do enunciado do artigo 29, nº 1, alínea j), da LOCC.

Em Direito Administrativo, MARCELLO CAETANO ensinava que a criação e existência de um serviço público (...) *resultam da necessidade de assegurar o desempenho regular das atribuições dum pessoa colectiva de Direito Público, isto é, justifica-se por fins próprios. Para realizar eficazmente os fins de que é instrumento torna-se necessário que na vida interna do serviço sejam observadas certas normas. Quer dizer que todo o serviço administrativo há de ter a sua disciplina, traduzida em deveres a observar pelos respectivos agentes, funcionários ou não. Assim se conclui que o fundamento da disciplina a que estão sujeitos os agentes administrativos está na necessidade de assegurar a sua integração nos serviços e a prestação da colaboração*

¹ Boletim da República (BR) n.º 31, I Série, de 2 de Agosto de 2006.

que lhes compete nos termos mais convenientes à realização dos objectivos desses serviços, mediante a observância desses deveres².

Ainda segundo o mesmo Autor, os superiores hierárquicos (...) *possuem autoridade para manter disciplina nos serviços, velando pelo cumprimento dos deveres funcionais e pela observância dos fins comuns e punindo e recompensando os seus subalternos: nesta autoridade consiste o poder disciplinar que, embora o seu objecto (...) abranja tudo quanto respeite a manutenção e defesa da disciplina, o aspecto mais relevante do seu exercício é o da repreensão das infracções e por isso, em geral, costuma ser definido apenas com referência a ele³.*

Para DIOGO FREITAS DO AMARAL, os poderes do superior hierárquico, a quem cabe assegurar, no âmbito do serviço que lhe está confiado, a unidade da acção administrativa, compreendem, basicamente, o poder de direcção, que define os rumos a seguir e escolhe o tempo e o modo da execução a realizar, e os poderes de supervisão e disciplinar que, para além da sua natural eficácia preventiva, sancionam a inobservância das ordens e instruções dadas, eliminando os actos inaceitáveis ou punindo os agentes faltosos. Sendo o principal, o poder de direcção não pode, todavia, aparecer desacompanhado dos demais, pois se assim fosse a posição de autoridade do superior ficaria inevitavelmente enfraquecida, motivo que se reputa bastante para considerar como também integrantes do núcleo de poderes típicos do superior hierárquico os poderes de supervisão e disciplinar⁴.

A partir da doutrina exposta podemos desdobrar a noção de *poder disciplinar* em dois sentidos: (i) o sentido lato, que abarca a competência genérica dos dirigentes de serviços administrativos para orientá-los, assegurando a adequada integração profissional dos funcionários e agentes neles providos, bem como o desempenho das respectivas tarefas no quadro da disciplina legalmente estabelecida, com vista à prossecução, da forma mais eficiente e eficaz, dos fins colectivos a cargo dos serviços; e (ii) o sentido estrito, que delimita o campo específico de competência dos

² CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 1ª edição, 6ª Reimp., Revista e actualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 1999, p. 800.

³ *Ibidem*, p. 822.

⁴ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª edição, Reimp., Almedina, Coimbra, 1996, pp. 640 e 641.

referidos dirigentes, destinada à efectivação da responsabilidade disciplinar dos mesmos funcionários e agentes, nos casos de violação dos respectivos deveres profissionais.

Neste último sentido, e na esteira de FREIRAS DO AMARAL, o *poder disciplinar* traduz-se (...) *na faculdade de o superior punir o subalterno, mediante a aplicação de sanções previstas na lei em consequência das infracções à disciplina da função pública cometidas*⁵.

Compulsando o Direito positivo moçambicano, descobrimos, facilmente, os dois sentidos doutrinários de *poder disciplinar*. Por um lado, a noção do poder disciplinar *lato sensu* extrai-se do disposto no artigo 41, n.ºs 1 e 2, alíneas a) a e), e g) a k), do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE), aprovado pela Lei n.º 14/2009, de 17 de Março⁶. Por outro lado, a noção de poder disciplinar *stricto sensu* decorre das disposições conjugadas dos artigos 78 do EGFAE e 177 do respectivo Regulamento (REGFAE), aprovado pelo Decreto n.º 62/2007, de 8 de Setembro⁷.

Neste contexto, resta-nos sufragar de entre os dois sentidos de *poder disciplinar* aquele que se mostra mais ajustado à norma enunciada pela alínea j) do n.º 1 do artigo 29 da LOCC.

Tanto a doutrina como as disposições do EGFAE e do REGFAE, atrás mencionadas, legitimam a posição de que o sentido lato de *poder disciplinar* é o que melhor se harmoniza com o supracitado preceito legal.

Além disso, converge para a mesma posição a interpretação conjugada dos enunciados das alíneas g) e j) do n.º 1 do artigo 29 da LOCC, tendo em conta que a disposição da alínea g) confere ao PCC a competência para *superintender a gestão administrativa do Conselho Constitucional bem como do seu secretariado*.

A partir desta interpretação sistemática vislumbra-se a dimensão finalística da figura jurídica de *recurso para o plenário do Conselho Constitucional*, consagrada na

⁵ *Ibidem*, p. 643.

⁶ BR n.º 10, I Série, 3.º Suplemento, de 17 de Março de 2009.

⁷ BR .º 35, I Série, Suplemento, de 8 de Setembro de 2009.

parte final da alínea j) do nº 1 do artigo 29 da LOCC. Trata-se, pois, de uma garantia jurídica específica que a lei coloca ao dispor dos funcionários e agentes do Estado ao serviço do Conselho Constitucional (CC), para impugnarem graciosamente os actos administrativos praticados pelo PCC no exercício da respectiva competência de *superintender a gestão administrativa do Conselho Constitucional bem como do seu secretariado*, desde que tais actos produzam efeitos individuais e concretos que se repercutam negativamente nas esferas jurídico-subjectivas funcionais dos mesmos funcionários e agentes, independentemente de os referidos actos revestirem ou não natureza sancionatória.

Em conclusão, a decisão de que se recorre no presente processo é subsumível no âmbito do exercício do poder disciplinar do PCC sobre o pessoal do CC, ao abrigo da competência que lhe é atribuída nos termos das disposições conjugadas das alíneas g) e j) do nº 1 do artigo 29 da LOCC, sendo, por isso, competente o Plenário do CC para conhecer do recurso *sub judice*, à luz do disposto na parte final da alínea j) do nº 1 do artigo 29 da LOCC.

2. Legitimidade da Recorrente

Em 4 de Abril de 2012, a Recorrente tomou conhecimento do despacho do PCC, ora recorrido, que indeferiu o seu pedido de *autorização de frequência do curso de formação de magistrados judiciais*. Na mesma data, submeteu um novo pedido ao PCC, *desta feita de licença especial sem vencimento ou licença registada*, com fundamento nos artigos 66, n.º 1, alínea i), e 67, n.º 10, do EGFAE. Este pedido foi deferido através do despacho do PCC, de 5 de Abril de 2012, notificado à impetrante no dia seguinte.

Em 16 de Abril de 2012, isto é, no décimo dia posterior à tomada de conhecimento do deferimento do seu segundo pedido, a Recorrente veio apresentar este recurso ao Plenário do CC.

O Código de Processo Civil (CPC) dispõe no artigo 681.º, sob a epígrafe (*Perda do direito de recorrer*), o seguinte:

1.[...]

2. Não pode recorrer quem tiver aceitado a decisão depois de proferida.

3. A aceitação da decisão pode ser expressa ou tácita. A aceitação tácita é a que deriva da prática de qualquer facto inequivocamente incompatível com a vontade de recorrer.

4. [...]

À face destas disposições legais que consequência jurídica se deve extrair da conduta adoptada pela ora Recorrente depois do conhecimento do despacho do PCC, de 3 de Abril de 2012, ou seja, do facto de ter optado, ainda que *desesperadamente*, por submeter novo pedido alternativo ao que havia sido indeferido, ao invés de enveredar pela impugnação?

O facto de a ora Recorrente ter pedido licença sem vencimento para frequentar o curso de formação de magistrados judiciais, logo após ter tomado conhecimento do despacho que indeferiu o seu pedido de autorização para a frequência do mesmo curso sem perda do vencimento, é inequivocamente incompatível com a vontade de recorrer contra o referido despacho de indeferimento.

Nestes termos, e para todos os efeitos legais, a Recorrente perdeu o direito de recorrer do despacho do PCC de 3 de Abril de 2012, em virtude de ter aceitado tacitamente a decisão de indeferimento em que o mesmo se traduz, por força do disposto nos números 2 e 3, *in fine*, do artigo 681º do CPC, logo, carece de legitimidade para desse despacho recorrer ordinariamente para o Plenário do Conselho Constitucional.

3. Objecto do recurso vs pedido e causa de pedir

Embora na petição indique como objecto do recurso o despacho do PCC de 3 de Abril de 2012, na mesma petição a Recorrente chama à colação o despacho de 5 de Abril de 2012, também do PCC, que deferiu o seu pedido de *licença especial sem vencimento*, formulado em requerimento de 4 de Abril de 2012.

A referência a este último despacho na petição do recurso seria pacífica, se a Recorrente não se queixasse, igualmente, dos efeitos desvantajosos da respectiva

execução, alegando que *actualmente [...] encontra-se a frequentar o curso mas sem o direito ao salário, facto que lesa os seus direitos e afecta significativamente a sua vida.*

Na verdade, com esta alegação a Recorrente acaba introduzindo no processo um factor passível não só de descaracterizar o objecto da lide como também de dispersar e confundir a atenção do julgador menos avisado, sobretudo quando na conclusão da petição insere o pedido de (...) *concessão da licença para a frequência do curso, mas com o pagamento das devidas renumerações.*

Em termos de lógica, este pedido não se mostra coerente com a pretensão que a impetrante manifestou expressamente no requerimento de 4 de Abril de 2012, pretensão que foi satisfeita na sua plenitude através do despacho do PCC de 5 de Abril, do qual a Recorrente tomou conhecimento oficial na data subsequente. Além disso, o mesmo pedido não se compagina com a causa de pedir que se extrai dos fundamentos de facto e de direito mediante os quais a Recorrente tenta sustentar a sua discordância em relação ao despacho do PCC, de 3 de Abril de 2012, fundamentos que se resumem, essencialmente, na omissão da motivação da decisão do indeferimento do pedido.

Mas, mesmo que admitíssemos, por hipótese, que o âmbito do objecto do recurso *sub judice* abrange também o despacho do PCC, de 5 de Abril de 2012, retornaríamos ao problema da legitimidade da Recorrente.

É que o despacho do PCC, de 5 de Abril de 2012, concedeu à impetrante, de acordo com o seu pedido expresso em requerimento, a licença especial sem vencimento a que tem direito nos termos das disposições conjugadas dos artigos 66, n.º 1, alínea i), e 67, n.º 10, do EGFAE.

A este propósito, o n.º 1 do artigo 680.º do Código de Processo Civil (CPC) estipula que *[os] recursos, exceptuando a oposição de terceiros, só podem ser interpostos por quem, sendo parte principal na causa, tenha ficado vencido.*

No caso em apreço, o despacho do PCC, de 5 de Abril de 2012, satisfaz na plenitude a pretensão da ora Recorrente, pelo que, ainda que se considerasse implícita na petição do presente recurso qualquer intenção de impugnar o aludido despacho, tal

intenção ficaria desde logo inviabilizada em virtude de ilegitimidade processual activa, que decorreria da aplicação subsidiária, *mutatis mutandis*, do disposto no n.º 1 do artigo 680.º do CPC.

As considerações anteriores levam-nos a excluir, em definitivo, do âmbito do objecto do recurso, em julgamento no presente processo, o despacho do PCC de 5 de Abril de 2012.

4. Recorribilidade do despacho impugnado

Ficou assente que o objecto do presente recurso é o despacho do Presidente do Conselho Constitucional, de 3 de Abril de 2012, que indeferiu o pedido da Recorrente para frequentar o curso de formação de magistrados judiciais, mantendo o respectivo vencimento.

A recorrente vem reagir contra esse despacho alegando que não lhe foi fornecida (...) *a fundamentação jurídica ou factual das razões que terão motivado o indeferimento do seu requerimento (...)*, e que este facto (...) *viola o disposto no artigo 12 do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro*⁸, *o qual sujeita à fundamentação os actos administrativos que impliquem designadamente o indeferimento do pedido (...)*.

A eventual apreciação do mérito destes fundamentos pressupõe determinar se, neste caso concreto e atendendo à natureza do pedido, o PCC estaria efectivamente vinculado ao dever de fundamentar o seu despacho de indeferimento.

Este exercício prévio é imprescindível, pois permitir-nos-á verificar um dos pressupostos processuais objectivo do recurso, que é a recorribilidade da decisão.

A questão suscitada tem de ser discutida e resolvida na perspectiva sistémica do ordenamento jurídico, o que postula, antes de mais, a compreensão do posicionamento do legislador constitucional moçambicano à face do problema da fundamentação dos actos administrativos.

⁸ Importa proceder ao seguinte reparo: o Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro (BR n.º 41, I Série, Suplemento, de 15 de Outubro de 2001), contém apenas 3 artigos, dos quais o primeiro aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços de Administração Pública, que constam em anexo ao mesmo Decreto e dele fazem parte integrante. Portanto, o artigo 12 citado pela Recorrente não se acha no texto do Decreto, ele é parte do articulado das Normas aprovadas pelo Decreto.

No caso em apreço, o procedimento proposto justifica-se, particularmente, atendendo a que o Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, que aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública (NFSAP) emergiu sob o império da Constituição de 1990, que, originariamente e durante todo o período de vigência, guardou silêncio em matéria de fundamentação dos actos administrativos, silêncio que veio a ser quebrado pela Constituição da República de Moçambique de 2004 (CRM), ao se pronunciar directamente sobre a matéria no nº 2 do artigo 253, nos termos que a seguir transcrevemos:

Os actos administrativos são notificados aos interessados nos termos e nos prazos da lei e são fundamentados quando afectem direitos ou interesses dos cidadãos legalmente tutelados.

Para resolver o problema que agora nos preocupa, interessa verificar o sentido e alcance do último segmento da norma contida na supracitada disposição constitucional, que se pode enunciar nos seguintes termos:

Os actos administrativos [...] são fundamentados quando afectem direitos ou interesses dos cidadãos legalmente tutelados.

Neste enunciado normativo consagra-se, efectivamente, o dever de fundamentação dos actos administrativos. Todavia, no mesmo enunciado limita-se materialmente o alcance deste dever, visto que a motivação dos actos administrativos é obrigatória apenas em relação aos que, pelo seu conteúdo e efeitos concretos, incidam de modo prejudicial na esfera dos direitos ou interesses dos cidadãos, que beneficiem de protecção da ordem jurídica positiva do Estado.

Mantendo-se em vigor o Decreto nº 30/2001, por força do disposto no artigo 305 da CRM, o artigo 12 das NFSAP que aprovou deve, contudo, ser interpretado de harmonia com o preceito constitucional que acabamos de analisar.

Assim impõe o princípio material da constitucionalidade das normas jurídicas consagrado pelo nº 4 do artigo 2 da CRM; recomendam os princípios instrumentais da hermenêutica constitucional, nomeadamente o da força normativa da

Constituição e o da interpretação conforme à Constituição⁹, e, ainda, a doutrina jurídica da novação, segundo a qual as normas do Direito ordinário anterior não contrárias à nova Constituição subsistem, e nela adquirem novo título de validade e eficácia, devendo, por isso, ser interpretadas, integradas e aplicadas à luz dos valores e princípios fundamentais da Constituição em vigor¹⁰.

Nestes termos, e de acordo com o preceituado no artigo 253, n.º 2, da CRM, o sentido e alcance do disposto no artigo 12 das NFSAP, na parte invocada pela Recorrente, têm de ser fixados de tal forma que se excluam da obrigatoriedade de fundamentação os actos administrativos que, embora *impliquem indeferimento do pedido*, não afectam direitos ou interesses dos cidadãos legalmente tutelados. Ou seja, no caso em apreço, a leitura actualizada e conforme à Constituição da primeira parte do enunciado do artigo 12 das NFSAP tem de ser a seguinte:

A Administração Pública deve fundamentar os seus actos administrativos que impliquem designadamente o indeferimento do pedido e afectem direitos ou interesses de cidadãos legalmente tutelados.

Fixado deste modo o sentido e alcance do artigo 12 das NFSAP, a pergunta seguinte é a de saber se, ao indeferir o *pedido de frequência do curso de formação de magistrados judiciais*, o despacho do PCC, de 3 de Abril de 2012, terá afectado algum direito ou interesse da Requerente legalmente tutelado.

Com vista a responder a questão, vamos compulsar as disposições, quer da Constituição da República quer do EGFAE e respectivo Regulamento, cuja violação é alegada pela Recorrente.

A Constituição dispõe no n.º 1 do artigo 88 que [...] *a educação constitui direito e dever de cada cidadão*. Este preceito consagra um direito de índole social e cultural que não se acha abrangido pelo regime de aplicabilidade directa estabelecido pelo n.º 1 do artigo 56 da CRM, regime que é específico dos direitos e liberdades

⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Reimp., Almedina, Coimbra, 2003, p. 1223 e seguintes.

¹⁰ MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II – Constituição, 6ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 329 e seguintes.

individuais. Já o nº 2 do artigo 88 da CRM incumbe o Estado de promover *a extensão da educação à formação profissional contínua e à igualdade de acesso a todos os cidadãos ao gozo deste direito* [à educação]. Aqui trata-se, inequivocamente, duma norma programática, que define uma tarefa a ser prosseguida pelos órgãos competentes do Estado.

Por isso, nenhuma das duas disposições constitucionais supracitadas se mostra adequada para fundamentar o direito que a Recorrente, funcionária do Estado integrada no quadro de pessoal do Conselho Constitucional, alega de frequentar o **Curso de Formação para Ingresso na Carreira de Magistrado Judicial e do Ministério Público**. Note-se que é exactamente assim que se designa o curso para cuja frequência a ora Recorrente pediu autorização do PCC¹¹.

A lei ordinária, concretizando o disposto nº 2 do artigo 88 da CRM, prevê a formação profissional dos funcionários ou agentes do Estado, previamente seleccionados tendo em conta o seu *nível escolar e qualificação técnico profissional*, e em obediência a *planos de desenvolvimento dos recursos humanos a curto, médio e longo prazo*, que cada sector deve possuir (artigos 60 e 61 do EGFAE e 75, 76 e 77 do REGFAE), sendo da responsabilidade do respectivo dirigente a formação dos funcionários, designadamente, quanto à *avaliação do trabalho [dos mesmos] com vista a uma selecção criteriosa daqueles que devem frequentar cursos de formação profissional ou outros, para elevação das suas qualidades profissionais* (artigo 78, alínea b) do REGFAE).

Os referidos planos de desenvolvimento dos recursos humanos implementam-se através de bolsas de estudos que os *serviços do Estado, em termos a regulamentar, podem atribuir [...] aos seus funcionários com vista a elevar a sua qualificação, devendo tomar-se em conta o respectivo desempenho*, e os *funcionários e agentes do Estado podem ter acesso às bolsas de estudo nos termos legalmente estabelecidos* (artigos 61, nº 1 do EGFE e 80, nº 3, do REGFAE).

¹¹ Cfr. o Aviso do Centro de Formação Jurídica e Judiciária, de 15 de Novembro de 2011. Lê-se no ponto 1 do Aviso: Torna-se público que estão abertas, de 15 de Novembro a 15 de Dezembro de 2011, no Centro de Formação Jurídica e Judiciária [...] as inscrições para a candidatura ao **XIV Curso de Formação para Ingresso na Carreira de Magistrado Judicial e do Ministério Público**, a decorrer no próximo ano lectivo, entre os dias 1 de Março a 14 de Dezembro de 2012.

Entende-se por *bolsa de estudos* [...] o total dos meios financeiros e/ou materiais de vida e de estudo disponibilizados ao funcionário durante o período de estudo ou de formação profissional no país e no estrangeiro, e considera-se que os vencimentos auferidos pelo funcionário durante o período de formação, constituem bolsa de estudo (artigo 80, n.ºs 1 e 2, do REGFAE).

O EGFAE remete para legislação especial, por um lado, a regulamentação do direito à remuneração que assiste aos funcionários em actividade que sejam seleccionados para frequentar cursos de formação ou de aperfeiçoamento técnico-profissional, reciclagens ou estágios, realizados no território nacional ou no estrangeiro (artigo 55), por outro lado, a fixação da remuneração do funcionário que, em obediência aos planos de formação do seu organismo, se encontrar a frequentar estabelecimento de ensino em território nacional ou no estrangeiro (artigo 56).

Em consonância com as disposições remissivas dos artigos 55 e 56 do EGFAE, o artigo 44 do Regulamento do EGFAE fixa em 80 e 75% da remuneração mensal os valores a auferir pelos funcionários estudantes respectivamente, a tempo parcial e a tempo inteiro no país ou no estrangeiro [alíneas a) e b)], e estabelece a isenção dos descontos previstos nas alíneas anteriores para os funcionários estudantes quando o período de formação for igual ou inferior a um ano [alínea c)].

Como é compreensível, da conjugação de todas as disposições mencionadas do EGFAE e do respectivo Regulamento, não resulta que o funcionário ou agente do Estado goze, *a priori* e de modo incondicional, de um direito à frequência de cursos de formação profissional ou de outra natureza a expensas do erário público.

É *conditio sine qua non* da aquisição desse direito que o funcionário ou agente do Estado seja previamente seleccionado com base em critérios legais e regulamentares. Além disso, os princípios da igualdade de tratamento e de oportunidades assim como o da transparência ditam que a selecção de funcionários e agentes que devam beneficiar de bolsas de estudo seja levada a cabo mediante concurso.

Se, conforme o nº 2 do artigo 80 do REGFAE, *os vencimentos auferidos pelo funcionário durante o período de formação constituem bolsa de estudo*, então o funcionário que frequente ou pretenda frequentar qualquer curso de formação durante o período laboral só pode legitimamente reivindicar a percepção desses vencimentos no caso em que tenha sido previamente seleccionado para o efeito e lhe tenha sido atribuída uma bolsa de estudos.

Esta não é, decerto, a situação da ora Recorrente que, por sua iniciativa e unilateralmente, decidiu iniciar, à revelia dos serviços, a frequência do **Curso de Formação para Ingresso na Carreira de Magistrado Judicial e do Ministério Público**, só vindo *a posteriori* pedir autorização do PCC para essa frequência, com a *expectativa de, em prazo razoável, obter despacho favorável, ou seja, deferimento do seu pedido*, por se tratar de *uma formação com particular interesse para o Estado no geral e para o [Conselho Constitucional] em particular*.

O que deve prevalecer na atribuição de bolsas de estudos é o interesse público definido pelos serviços do Estado e não o interesse particular e caprichoso do funcionário ou agente, razão pela qual *a frequência de cursos de formação por funcionários ou agentes do Estado previamente seleccionados é obrigatória*. Por isso, o artigo 60 do EGFAE impõe aos funcionários e agentes do Estado o dever de *desenvolver através de um processo de formação e aperfeiçoamento, as suas qualidades técnico-profissionais*, e determina que *a frequência de cursos de formação por funcionários ou agentes do Estado previamente seleccionados é obrigatória*.

Não tendo sido seleccionada pelos serviços do Conselho Constitucional, instituição de que é funcionária, para frequentar o referido curso, nem lhe tenha sido atribuída bolsa de estudos, não procede o argumento de que ***deveria a funcionária recorrente manter o seu salário mensal na plenitude***, conforme o estabelecido no *art. 44, nº 1, al. c) do REGFAE*.

Estipula o nº 1 do artigo 34 do EGFAE que *o vencimento constitui a retribuição a cada funcionário ou agente do Estado de acordo com a sua carreira, categoria ou função, como contrapartida do trabalho prestado ao Estado [...]*.

Neste mesmo sentido converge a doutrina quando ensina que [...] *a expressão vencimentos (em sentido lato) é utilizada como sinónimo das importâncias monetárias que o funcionário ou agente aufera ou recebe como titular da relação jurídica de emprego público e que, em maior ou menor medida, constituem contrapartida da prestação de serviço*¹², ou que [...] *a remuneração apresenta-se como o correspondente económico da prestação de trabalho, rectius, do exercício efectivo de funções. O direito à sua percepção subjectiva-se com o efectivo exercício das funções correspondentes ao lugar ocupado, considerando-se que o funcionário ou agente se encontra em tal situação quando execute as tarefas que lhe são atribuídas, quando não o faça por motivo que não lhe seja imputável ou quando a lei equipare a inexecução de função ao exercício efectivo*¹³.

Nestes termos, para além das situações excepcionais em que o funcionário ou agente do Estado não esteja no efectivo exercício das suas funções por motivo que não lhe seja imputável ou daquelas em que *a lei equipare a inexecução de função ao exercício efectivo*, não se subjectiva o direito à percepção de vencimentos.

Do exposto, concluímos que no caso *sub judice* não se verifica com relação à funcionária ora Recorrente qualquer direito ou interesse legalmente tutelado que pudesse ter sido afectado pelo acto administrativo do PCC que indeferiu o seu pedido de frequência do **Curso de Formação para Ingresso na Carreira de Magistrado Judicial e do Ministério Público**, mantendo o respectivo vencimento.

Por conseguinte, não havia da parte do PCC a obrigatoriedade de fundamentar o seu despacho de indeferimento, nos termos do disposto no artigo 12 das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, interpretada a aludida disposição em conformidade com o preceituado na parte final do n.º 2 do artigo 253 da Constituição da República.

Ainda que não se trate, no caso *sub judice*, de impugnação contenciosa, é curial lembrar que o n.º 3 do artigo 253 da CRM dispõe que *[é] assegurado aos cidadãos*

¹² ALFAIA, João, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1988, p. 739.

¹³VIEGA E MOURA, Paulo, *Função Pública*, 1.º Vol., Coimbra Editora, 1999, pp. 259 e 260.

interessados o recurso contencioso fundado em ilegalidade de actos administrativos, desde que prejudiquem os seus direitos.

Como já foi dito, além de o despacho ora recorrido não padecer de qualquer vício de ilegalidade, o mesmo não prejudicou direito algum da Recorrente, pelo que não é passível de recurso.

Ainda quanto a recorribilidade do despacho do PCC em apreço, importa referir que os elementos que constam do processo individual da funcionária ora Recorrente revelam que a mesma, em 14 de Abril de 2011, havia requerido ao então Presidente do Conselho Constitucional, em exercício, *autorização para frequência do curso de Formação para Magistrados Administrativos*. Sobre tal requerimento recaiu o seguinte despacho de 21 de Abril de 2011:

Indefiro a pretensão da requerente. O curso de formação de magistrados administrativos não tem enquadramento nos objectivos e planos de formação do pessoal do CC.

Ora, o pedido objecto deste despacho de indeferimento não se distingue, quando à sua essência, do pedido que a Recorrente apresentou, posteriormente, em requerimento de 19 de Março de 2012, o qual foi indeferido pelo despacho do PCC, de 3 de Abril de 2012. Mais, não houve qualquer impugnação do primeiro despacho por parte da ora Recorrente.

O artigo 134 do EGFAE, sob a epígrafe *Inadmissibilidade de recurso*, estipula que *[das] decisões que sejam reprodução de decisões anteriores, quando se trate do mesmo assunto e do mesmo impetrante ou exponente que não foram objecto de impugnação tempestiva e sob a forma devida, não há lugar a recurso.*

Esta disposição é aplicável ao caso em apreço, pois, em substância, consideramos como sendo o mesmo assunto o pedido indeferido de frequência do curso de formação de magistrados administrativos e o pedido, formulado pela mesma impetrante, igualmente indeferido, de frequência do *Curso de Formação para Ingresso na Carreira de Magistrado Judicial e do Ministério Público*, o que legitima a

equiparação do último despacho de indeferimento a uma reprodução da decisão anterior.

De tudo o que se expôs, concluímos que é irrecurável o despacho do Presidente do Conselho Constitucional, de 3 de Abril de 2012.

5. Oportunidade do recurso

Além do que já foi suficientemente explanado, o presente recurso enquadra-se, *grosso modo*, na previsão das garantias jurídicas (impugnatórias) dos administrados, que consta dos artigos 123, alínea c), 124, 125, alínea b), 1.^a parte, e 128 a 130, todos do EGFAE. Trata-se, *mutatis mutandis*, do que a doutrina designa de *recursos hierárquicos impróprios* que, segundo ALFREDO CHAMBULE, *são aqueles em que se impugna um acto praticado por um órgão de certa pessoa colectiva pública que, não sendo superior do primeiro, exerça sobre ele poderes de supervisão*¹⁴.

Ora, o número 2 do artigo 128 do EGFAE determina que *[o] prazo para impugnar hierarquicamente uma decisão é de dez dias a contar da data do seu conhecimento*.

No caso *sub judice*, a Recorrente tomou conhecimento do despacho de que recorre em 4 de Abril de 2012, conforme ela própria declara na petição do recurso e os documentos carreados ao processo atestam. Todavia, só veio interpor o recurso contra o referido despacho em 16 de Abril de 2012, isto é, transcorridos 12 (doze) dias sobre a data do conhecimento efectivo da decisão, por conseguinte, manifestamente fora do prazo legal para recorrer, fixado pelo nº 2 do artigo 128 do EGFAE.

III

Decisão

Pelos fundamentos expostos, o Plenário do Conselho Constitucional decide não conhecer do mérito do recurso do despacho do Presidente do Conselho Constitucional, de 3 de Abril de 2012, que indeferiu o pedido de autorização de

¹⁴ *As Garantias dos Particulares*, Vol. I, Imprensa Universitária. Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2002, p. 48.

frequência do *Curso de Formação para Ingresso na Carreira de Magistrado Judicial e do Ministério Público*, com manutenção do vencimento, apresentado pela Recorrente Cidália Mariza da Rocha Lopes Coelho.

Registe, notifique e publique-se.

Maputo, 3 de Maio de 2012.

Hermenegildo Maria Cepeda Gamito_____

João André Ubisse Guenha_____

Orlando António da Graça_____

Lúcia da Luz Ribeiro_____

Manuel Henrique Franque_____

José Norberto Carrilho_____

Domingos Hermínio Cintura_____